

# dokumentum •

---

## A JÓ KÖZIGAZGATÁS

*Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága CM/Rec(2007)7. számú ajánlása és függeléke\**

### Ajánlás

*Elfogadta a Miniszteri Bizottság a miniszteri küldöttek 2007. június 20-i ülésén*

A Miniszteri Bizottság, az Európa Tanács Alapokmánya 15.b szakaszának rendelkezései alapján,

tekintettel a Parlamenti Közgyűlés 1615 (2003) ajánlására, mely felhívta a Miniszterek Tanácsát a jó közigazgatáshoz való egyéni alapjog minta-szövegtervezetének megfogalmazására, valamint a jó közigazgatás egységes, átfogó és konszolidált mintaszabályzatának megalkotására, mely különösen a Miniszteri Bizottság R. (80) 2. és R. (77) 31. számú határozatán, valamint a *Tisztességes eljárás magatartási kódexén* alapul, ezért lehetővé teszi annak hatékony gyakorlati érvényesítését;

tekintettel a Miniszteri Bizottság R. (77) 31. számú határozatára az egyének közigazgatási hatóságok határozataival szembeni védelméről;

tekintettel a Miniszteri Bizottság R. (80) 2. számú ajánlására a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlásáról;

tekintettel a Miniszteri Bizottság R. (81) 19. számú ajánlására a közigazgatási hatóságok által kezelt információkhoz való hozzáférésről;

tekintettel a Miniszteri Bizottság R. (84) 15. számú ajánlására a hatóságok felelősségéről;

tekintettel a Miniszteri Bizottság R. (87) 16. számú ajánlására a nagyszámú ügyfelet érintő hatósági eljárásokról;

tekintettel a Miniszteri Bizottság R. (91) 10. számú ajánlására a hatóságok által kezelt személyes adatok harmadik személyeknek történő kiadásáról;

\* Forrás: *Recommendation CM/REC (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration*; <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>]. Fordította BALOGH Gergely Gyula, GRÓSZ Tamás, MÓNUS Ildikó, SZEGEDI László és TAKÁCS Péter. A magyar szöveg egy PhD-képzésben meghirdetett szakszöveg-fordítói szemináriumon készült a hallgatók és az oktató közös munkájaként.

tekintettel a Miniszteri Bizottság R. (2000) 6. számú ajánlására az európai közhivatalnokok jogállásáról;

tekintettel a Miniszteri Bizottság R. (2000) 10. számú ajánlására a közhivatalnokok magatartási szabályainak kódexéről;

tekintettel a Miniszteri Bizottság R. (2002) 2. számú ajánlására a hivatalos iratok hozzáférhetőségéről;

tekintettel a Miniszteri Bizottság R. (2003) 16. számú ajánlására a közigazgatási és bírói döntések végrehajtásáról a közigazgatási jog területén;

tekintettel a Miniszteri Bizottság R. (2004) 20. számú ajánlására a közigazgatási aktusok bírói felülvizsgálatáról;

figyelembe véve, hogy az Európa Tanács célja a tagok szorosabb egységének elérése;

figyelembe véve, hogy a közigazgatási hatóságok kulcsszerepet játszanak a demokratikus társadalmakban; hogy számos területen fejtenek ki tevékenységet; hogy tevékenységük befolyásolja a magánszemélyek jogait és törvényes érdekeit; hogy a nemzeti jogalkotás és egyéb nemzetközi eszközök – különösen az Európa Tanács eszközei – bizonyos jogokat biztosítanak e személyek számára a közigazgatással szemben; s hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelmét szolgáló egyezményt a magánszemélyeknek a közigazgatással szembeni védelme érdekében alkalmazta;

figyelembe véve, hogy a közigazgatási hatóságoknak az állampolgárok számára bizonyos szolgáltatásokat kell nyújtaniuk, valamint bizonyos útmutatókat és szabályzatokat kell kibocsátaniuk, s amikor e hatóságoknak cselekedniük kell, ezt ésszerű időn belül kell tenniük;

tekintettel arra, hogy a közigazgatás visszasságait – legyenek azok akár a hatóság tétlenségének, késedelmes eljárásának vagy hivatali kötelezettségei megsértésének eredményei – megfelelő eljárás után kiszabott szankcióknak kell követniük, mely eljárások magukban foglalhatják a bírósági eljárást is;

figyelembe véve, hogy a jó közigazgatást olyan minőségi jogalkotásnak kell biztosítani, amely célravezető, egységes, könnyen érthető és alkalmazható;

figyelembe véve, hogy a jó közigazgatás azt jelenti, a szolgáltatásoknak ki kell elégíteniük a társadalom alapvető szükségleteit;

figyelembe véve, hogy a jó közigazgatás sok esetben magában foglalja egyfelől az állami aktusok által érintett jogok és törvényes érdekek, másfelől az általában vett közösség, különösen pedig a gyengék és veszélyeztetettek érdekeinek védelme közötti megfelelő egyensúly megcélzását, valamint annak felismerését, hogy az egyének érdekeit az állammal való kapcsolataikban védő eljárásoknak bizonyos körülmények között védeniük kell mások vagy az egész közösség érdekeit is;

figyelembe véve, hogy a jó közigazgatás a jó kormányzás [*good governance*] egyik vonatkozása; azt nem csupán a jogi eszközök befolyásolják, hanem az a szervezés és az irányítás minőségétől is függ; hogy meg kell felelnie a teljesítmény, a hatékonyság és a társadalom szükségletei szempontjából vett jelentőség követelményeinek; hogy fenn kell tartania, valamint gondoznia és védenie kell a köztulajdont és más közérdeket;

hogy meg kell felelnie a költségvetési követelményeknek s hogy ki kell zárnia a korrupció minden formáját;

figyelembe véve, hogy a jó közigazgatás az alkalmas, a hatóságok számára rendelkezésre álló emberi erőforrásoktól és a közhivatalnokok megfelelő képzetétől függ;

figyelembe véve, hogy feladataik ellátása érdekében a közigazgatási hatóságok közhatalmi jogosítványokat gyakorolnak; s hogy e jogosítványok ugyanakkor, ha nem megfelelő módon vagy túlzó mértékben gyakorolják azokat, sérthetik a magánszemélyek jogait;

figyelembe véve, hogy a jó közigazgatáshoz való jogot kívánatos a hatóságokkal kapcsolatos különböző elismert jogokkal összekapcsolni, tartalmát pedig az Európai Unió *Alapvető jogok kartáját* (2000) követve meghatározni;

figyelembe véve, hogy a jó közigazgatáshoz való jog követelményei általános jogi eszközökkel megerősíthetők; hogy e követelmények a jog uralmának olyan alapvető elveiből erednek, mint a jogszerűség, egyenlőség, pártatlanság, arányosság, jogbiztonság, ésszerű időn belüli eljárás, a részvétel, a magánszféra tisztelete és a hivatalok átláthatósága; s hogy ezek biztosítják a magánszemélyek jogainak és törvényes érdekeinek védelmét szolgáló eljárásokat, tájékoztatják és képessé teszik őket arra, hogy részt vegyenek a közigazgatási döntések alkalmazásában,

ezért a tagállamok kormányainak azt ajánljuk, hogy

- a jog uralmának elvei és a demokrácia keretei között segítsék elő a jó közigazgatást;
- segítsék elő a jó közigazgatást a közhivatalok megszervezésén és működtetésén keresztül, biztosítva a hatékonyságot, a célszerűséget és a szolgáltatások értékarányosságát.

Ezek az elvek azt kívánják, hogy a tagállamok:

- biztosítsák a célok megfogalmazását és a teljesítménymutatók alkalmazását, hogy rendszeresen ellenőrizzék és mérjék e céloknak a közigazgatási hatóságok és a közhivatalnokok általi megvalósulását;
- készítsék a közhivatalokat arra, hogy a jog keretei között rendszeresen ellenőrizzék: szolgáltatásaikat megfelelő költségek mellett nyújtják-e, s hogy azokat nem kell-e abbahagyniuk vagy megszüntetniük;
- készítsék a közigazgatást, hogy keresse a legjobb eredményeket biztosító megoldásokat;
- tegyenek megfelelő lépéseket a közigazgatás és a közhivatalnokok tevékenységének megfelelő külső és belső ellenőrzése érdekében;
- mindenki érdekében segítsék elő a jó közigazgatáshoz való jogot, megfelelő módon adaptálva az ezen ajánláshoz csatolt mintaszabályzatban megfogalmazott szabályokat, gondoskodva azoknak a tagállamok hivatalos személyei általi hatékony átültetéséről, s megtéve mindazt, amit a tagállam alkotmányos és jogi rendszere megenged, annak biztosítása érdekében, hogy a regionális és helyi kormányzatok ugyanazon követelményeket [*standards*] fogadják el.

## Függelék

### A JÓ KÖZIGAZGATÁS KÓDEXE

#### 1. cikk: *Hatály*

1. Ez a kódex azokat az elveket és szabályokat határozza meg, amelyeket a közigazgatási hatóságoknak a magánszemélyekkel kapcsolatos viszonyaikban a jó közigazgatás megvalósítása céljából alkalmazniuk kell.
2. E kódex célja szempontjából a „közigazgatási hatóság” a következőket jelenti:
  - a. bármilyen fajta és szintű közjogi személy, ideértve az államot és a közszolgáltatást nyújtó vagy közérdekből eljáró helyi és autonóm hatóságokat is;
  - b. bármilyen magánjogi személy, amelynek közszolgáltatás nyújtása vagy a köz érdekében való fellépés érdekében hatósági jogai vannak.
3. E kódex célja szempontjából a „magánszemély” alatt olyan természetes és magánjogi jogi személyek értendők, akik közigazgatási hatóságok tevékenységének tárgyai lehetnek.

### I. RÉSZ • A JÓ KÖZIGAZGATÁS ALAPELVEI

#### 2. cikk: *A joghoz kötöttség alapelve*

1. A közigazgatási hatóságok jogszerűen járnak el. Nem tehetnek önkényes intézkedéseket, még mérlegelési jogukat gyakorolva sem.
2. Betartják a nemzeti és a nemzetközi jogot, valamint a szervezetüket, működésüket és tevékenységüket meghatározó jog általános alapelveit.
3. Azon szabályok tiszteletben tartásával járnak el, amelyek a rájuk vonatkozó szabályokban hatáskörüket és eljárásaikat meghatározzák.
4. Hatáskörüket csak akkor gyakorolhatják, ha a megalapozott tények és az alkalmazandó jog feljogosítja őket erre, s kizárólag azon cél érdekében, melynek megvalósítása érdekében azokat rájuk ruházták.

#### 3. cikk: *Az egyenlőség alapelve*

1. A közigazgatási hatóságoknak az egyenlőség alapelvével összhangban kell eljárniuk.
2. Az azonos helyzetű magánszemélyeket azonos módon kell kezelniük. Nem tehetnek hátrányos megkülönböztetést közöttük nemük, etnikai származásuk, vallási vagy egyéb meggyőződésük alapján. Bármely megkülönböztetésnek tárgyi alapon kell igazolhatónak lennie.

#### 4. cikk: *A pártatlanság alapelve*

1. A közigazgatási hatóságok a pártatlanság alapelve szerint járnak el.
2. Tárgyilagosan, kizárólag a releváns tényállásra tekintettel tesznek intézkedéseket.
3. A közigazgatási hatóságok nem járhatnak el elfogult módon.
4. Gondoskodnak arról, hogy tisztségviselőik pártatlanul teljesítsék kötelezettségeiket, tekintet nélkül személyes meggyőződésükre és érdekeikre.



Szerzetesek. A Toulouse-i Szent Lajos fogadalomtéttele című kép részlete

5. cikk: *Az arányosság alapelve*

1. A közigazgatási hatóságok az arányosság alapelve szerint járnak el.
2. A magánszemélyek jogait vagy érdekeit érintő intézkedéseket csak akkor tehetnek, ha az szükséges, és csak olyan mértékben, amely szükséges a megvalósítandó cél eléréséhez.
3. Mérlegelési jogkörük gyakorlása során megfelelő egyensúlyt tartanak fenn azon ellentétes hatások között, amelyeket döntéseik a magánszemélyek jogaira és érdekeire, valamint az általuk elérni kívánt célra gyakorolnak. Semmilyen intézkedésük nem lehet eltúlzott mértékű.

6. cikk: *A jogbiztonság alapelve*

1. A közigazgatási hatóságok a jogbiztonság alapelve szerint járnak el.
2. Nem tehetnek visszaható hatályú intézkedéseket, kivéve törvényileg igazolt körülmények között.
3. Nem avatkozhatnak be a szerzett jogokba és lezárt jogi helyzetekbe, kivéve, ha azt a közérdek elkerülhetetlenül szükségessé teszi.
4. Bizonyos esetekben, különösen amikor új kötelezettségeket írnak elő, szükséges lehet gondoskodniuk az átmeneti intézkedésekről, vagy e kötelezettségek hatálybalépéséhez ésszerű időt kell biztosítaniuk.

7. cikk: *Az ésszerű időn belüli eljárás alapelve*

A közigazgatási hatóságoknak ésszerű határidőn belül kell eljárniuk és kötelességeiket teljesíteniük.

8. cikk: *A részvétel alapelve*

A közigazgatási hatóságoknak, kivéve a sürgős intézkedések esetét, megfelelő eszközökkel biztosítaniuk kell a magánszemélyek részvételi lehetőségét azon közigazgatási döntések előkészítésében és végrehajtásában, amelyek érintik jogaikat vagy érdekeiket.

9. cikk: *A magánszféra tiszteletben tartásának alapelve*

1. A közigazgatási hatóságok tiszteletben tartják a magánszférát, különösen személyes adatok feldolgozása során.

2. A személyes adatok vagy információk különösen elektronikus eszközökkel történő feldolgozására felhatalmazott közigazgatási hatóságok minden szükséges intézkedést megtesznek a magánszféra tiszteltben tartása érdekében.
3. A személyes adatok védelmére – különösen az azokhoz való hozzáférésre, valamint a hibásan vagy jogalap nélkül rögzített adatok törlésének vagy helyesbítésének biztosítására vonatkozó jogra – vonatkozó szabályokat a személyes adatok közigazgatási hatóságok általi feldolgozása során is alkalmazni kell.

10. cikk: *Az átláthatóság alapelve*

1. A közigazgatási hatóságok az átláthatóság alapelve szerint járnak el.
2. A magánszemélyeket megfelelő, a hivatalos iratok nyilvánosságra hozatalát is magába foglaló eszközökkel tájékoztatják intézkedéseikről és döntéseikről.
3. Tiszteltben tartják a hivatalos iratokhoz való hozzáférés jogát, a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályok szerint.
4. Az átláthatóság alapelve nem zárja ki a jog által védett titkot.

## II. RÉSZ • A KÖZIGAZGATÁSI DÖNTÉSEKRE VONATKOZÓ SZABÁLYOK

11. cikk: *Meghatározások*

1. E kódex céljai szempontjából a „közigazgatási döntés” a közigazgatási hatóságok által közhatalmi jogosítványaik gyakorlása során hozott normatív vagy nem normatív döntést jelent.
2. A normatív döntések általánosan alkalmazható szabályokból állnak.
3. A nem normatív döntések lehetnek egyedi intézkedések és másfajta döntések. Az egyedi intézkedések azok, amelyek csak egy vagy néhány személynek szólnak.

12. cikk: *A közigazgatási döntések kezdeményezése*

A közigazgatási hatóságok vagy hivatalból, vagy a magánszemélyek kezdeményezése alapján hozhatnak döntést.

13. cikk: *Magánszemélyek kérelme*

1. A magánszemélynek joga van kérelmezni a közigazgatási hatóságtól olyan intézkedés meghozatalát, amely hatáskörébe tartozik.
2. A közigazgatási hatósághoz benyújtott kérelemre reagáló döntést a jog által meghatározható ésszerű időn belül kell meghozni. Azokra az esetekre, amikor e döntéseket nem hozzák meg, jogorvoslati lehetőségeket kell előírni.
3. Amikor a kérelem tekintetében a közigazgatási hatóság nem rendelkezik a szükséges hatáskörrel, annak átvevője azt lehetőség szerint továbbítja a hatáskörrel rendelkező hatóságnak és erről tájékoztatja a kérelmezőt.
4. A közigazgatási hatósághoz intézett valamennyi intézkedésre irányuló kérelem esetén a kérelmezővel tudatni kell a döntés meghozatalának várható időtartamát és a döntés elmaradása esetén igénybe vehető jogorvoslati lehetőségeket. Az írásbeli tájékoztatás elmaradhat, ha a hatóság a kérelem kapcsán azonnal intézkedik.

14. cikk: *A magánszemélyek meghallgatáshoz való joga intézkedésekkel összefüggésben*  
Ha a közigazgatási hatóság olyan intézkedést szándékozik meghozni, amely közvetlenül és hátrányosan érinti a magánszemélyek jogait, e személyek számára – feltéve, hogy álláspontjuk kifejtésére még nem volt módjuk – biztosítani kell annak lehetőségét, hogy – ésszerű határidőn belül és a nemzeti jog által meghatározott módon, s ha szükséges, egy általuk választott személy segítségével – kifejezzék véleményüket, amennyiben ez nem nyilvánvalóan szükségtelen.
15. cikk: *A magánszemélyek joga arra, hogy részt vegyenek bizonyos nem normatív döntésekben*
1. Ha a közigazgatási hatóság olyan nem normatív döntés meghozatalát tervezi, amely meg nem határozott számú személyt érint, olyan eljárást kell alkalmaznia, amely lehetővé teszi a döntéshozatalban való részvételüket írásbeli észrevétel, meghallgatás, a hatáskörrel rendelkező hatóság tanácsadó testületében való képviselő, konzultáció és közmeghallgatás útján.
  2. Azokat, akik részt vesznek ezen eljárásokban, egyértelműen tájékoztatni kell a kérdéses indítványokról, s lehetőséget kell biztosítani számukra, hogy teljes mértékben kifejtsek álláspontjukat. Az eljárásnak ésszerű időn belül kell megtörténnie.
16. cikk: *A magánszemélyek hozzájárulása a közigazgatási döntés költségeihez*  
Azon költségeknek, ha vannak ilyenek, amelyeket a közigazgatási döntésekkel összefüggésben magánszemélyek fizetnek a hatóságoknak, méltányosnak és ésszerűnek kell lenniük.
17. cikk: *A közigazgatási döntés formája*
1. A közigazgatási döntést egyszerűen, világosan és érthető módon kell megfogalmazni.
  2. Minden egyedi döntést megfelelő módon meg kell indokolni, rögzítve annak jogi és ténybeli alapját, legalábbis azon esetekben, amelyekben a döntés egyéni jogokat érint.
18. cikk: *A közigazgatási döntések közlése*
1. A közigazgatási döntéseket közölni kell, hogy a döntés által érintettek pontos és átfogó ismerettel bírjanak róla. A közlés történhet személyes értesítés útján, s lehet általános jellegű is.
  2. Az intézkedések által érintetteket a döntésről személyesen kell értesíteni, kivéve azon rendkívüli körülményeket, amikor csak általános közzétételi módszerek lehetségesek. A jogorvoslati eljárás lehetőségét, ideértve annak határidejét is, minden esetben meg kell jelölni.
19. cikk: *A közigazgatási döntések hatálybalépése*
1. A közigazgatási döntésnek nem lehet, kivéve a törvényileg igazolt körülményeket, a döntés meghozatalát vagy a közlést megelőző időre visszaható hatálya.
  2. A közigazgatási döntések, kivéve a halaszthatatlan eseteket, nem lépnek hatályba addig, amíg megfelelő módon nem közzétették azokat.



20. cikk: *A közigazgatási döntések végrehajtása*

1. A közigazgatási hatóságok felelnek a hatáskörükbe tartozó közigazgatási döntések végrehajtásáért.
2. Ki kell alakítani a közigazgatási vagy büntetőjogi szankciók elvi szinten megfelelő rendszerét, annak biztosítása végett, hogy a magánszemélyek eleget tegyenek a közigazgatási hatóságok döntéseinek.
3. A közigazgatási hatóságoknak ésszerű időt kell biztosítaniuk a magánszemélyek számára ahhoz, hogy teljesítsék a rájuk rótt kötelezettségeket, kivéve a sürgős eseteket, amikor kellő módon kifejtik ennek okait.
4. A közigazgatási hatóságok által kikényszerített végrehajtást kifejezetten a jognak kell előírnia. Azon magánszemélyeket, akik alá vannak vetve a döntés végrehajtásának, tájékoztatni kell az eljárásról és annak indokairól. A kikényszerített végrehajtási intézkedéseknek arányosaknak kell lenniük.

21. cikk: *Az intézkedések megváltoztatása*

A közigazgatási hatóságok közérdekből módosíthatják vagy visszavonhatják az intézkedéseket, ha az szükséges, de ebben az esetben tekintettel kell lenniük a magánszemélyek jogaira és érdekeire.

### III. RÉSZ • JOGORVOSLATOK

22. cikk: *Fellebbezés a közigazgatási döntés ellen*

1. A magánszemélyek jogosultak közvetlen vagy kivételesen bírósági felülvizsgálatot kérni azon közigazgatási döntés ellen, amely közvetlenül érinti jogaikat és érdekeiket.
2. A főszabály szerint lehetséges közigazgatási jogorvoslat megelőzi a bírói felülvizsgálatot. Bizonyos esetekben ez kötelező lehet. A jogorvoslati kérelem irányulhat az ügy érdemére vagy a közigazgatási döntés jogszerűségére.
3. A magánszemélyek nem szenvedhetnek semmilyen hátrányos megkülönböztetést a hatóságok részéről azért, mert megfellebbeztek egy közigazgatási döntést.

23. cikk: *Kártalanítás*

1. A közigazgatási hatóságoknak kártalanítaniuk kell azon magánszemélyeket, akik jogellenes közigazgatási döntés vagy a közigazgatás, illetve annak hivatalos személyei részéről tanúsított hanyagság miatt kárt szenvedtek.
2. A magánszemélyek részére előírható, hogy mielőtt a közigazgatási hatóság elleni kártérítési keresettel bírósághoz fordulnak, igényüket először az érintett hatósághoz nyújtásuk be.
3. Ha a bíróság a közigazgatási hatóságok számára elrendeli az elszenvedett kár megtérítését, azt ésszerű időn belül végre kell hajtani.
4. Az ellentétes módon érintett közigazgatási hatóságok vagy magánszemélyek számára megfelelő esetben lehetővé kell tenni, hogy a hivatalos személyek ellen személyes minőségükben jogi eljárást kezdeményezzenek.



## AZ EURÓPA TANÁCS JÓ KÖZIGAZGATÁSRÓL SZÓLÓ AJÁNLÁSÁNAK MAGYAR SZÖVEGÉHEZ

Az Európa Tanács olyan területeken fogalmazza meg ajánlásait, amelyekre vonatkozóan a tagállamok „közös politika” követésében állapodtak meg. Ezek az ajánlások nem bírnak jogi kötőerővel a tagállamok számára, ugyanakkor a „Miniszteri Bizottság felkérheti a tagállamok kormányait, szolgáltatassanak információt az ajánlásokkal összefüggésben az általuk foganatosított intézkedésekről”.<sup>1</sup> Az Európa Tanács az utóbbi évtizedekben több közigazgatási, illetve közigazgatási eljárásjogi tárgyú ajánlást fogalmazott meg. Az Emberi Jogok Európai Bírósága is számos döntésében foglalkozott a közigazgatáshoz, általában a közhatalom gyakorlásához kapcsolódó kérdésekkel, amely gyakorlat ma már esetjogi tanulmányokban foglalható össze.<sup>2</sup> A jó közigazgatásról szóló *Ajánlás* egyedülállónak tekinthető egyrészt tág alkalmazási köre, másrészt a függelék kidolgozottsága miatt.

A Parlamenti Közgyűlés az 1615. (2003) számú ajánlásában kérte fel a Miniszteri Bizottságot a jó közigazgatás egységes, átfogó és konszolidált mintaszabályzatának megalkotására. A Közgyűlés célja az volt, hogy a korlátozott alkalmazási körű korábbi ajánlásokat foglalják egy átfogó jellegű dokumentumba, amely mérceként szolgálhat mind a tagállamok, mind a köztisztviselők számára. Ennek alapjául az egyének közigazgatási hatósággal szembeni védelméről szóló 77. (31) számú határozat, a mérlegelési jogkör gyakorlásáról szóló 80. (2) számú ajánlás, mindenekelőtt pedig a Tisztességes eljárás magatartási kódexe (*Model Code of Good Administrative Behaviour*) szolgált. A Miniszteri Bizottság feladatul tűzte a *Közigazgatási jogért felelős munkacsoport* (*Project Group on Administrative Law*) számára annak megválaszolását, hogy mennyiben megvalósítható egy ajánlás és/vagy egy modellegezmény megfogalmazása és elfogadása. A munkacsoport arra a következtetésre jutott, hogy mivel az ajánlás elősegíti az alapvető emberi jogok érvényesülését, politikai szempontból mindenképpen az Európa Tanács célkitűzéseinek körébe esik. Jogi szempontból pedig azért támogatandó annak létrehozása, mert egységes formában, minél tágabb alkalmazási körben fektetné le a „jó közigazgatással” összefüggésben megfogalmazott követelményeket. A munkacsoportot 2005-ben bízták meg hivatalosan a tervezet elkészítésével. A megbízás az ajánlás és a modellegezmény megfogalmazására vonatkozott. Ez két

1. Lásd Council of Europe, Public Relations Service – az Európa Tanács Közkapcsolatokért Felelős Szolgálat: *Az Európa Tanács: 800 millió európai* (Budapest: Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központ 2006) 47.

2. Lásd erről bővebben Magdalena KRZYŻANOWSKA-MIERZWESKA: „Good administration and the case law of the European Court of Human Rights” = *Pursuit of Good Administration. European Conference* [Az Európa Tanács által szervezett konferencia (Varsó, 2007. november 29–30.) anyaga: <http://www.coe.int/t/t/dghl/standardsetting/cdcj/Administrative%20law/Conferences/PRESENTATIONS.asp>] 1–6.

szempontból is jelentős döntésnek bizonyult: egyrészt tartalmi szétválasztást jelentett, másrészt kifejezésre jutatta, hogy a függelék rendelkezései nem pusztá deklarációként jelennek meg, hanem minimumkövetelményeket foglalnak magukban.<sup>3</sup> A megszövegezés 2006-ig tartott, s a Miniszteri Bizottság 2007. június 20-án fogadta el a végleges szöveget.

Amint az közismert, a jelenkor két legmeghatározóbb közigazgatás-tudományi irányzata a *Good Governance* (jó kormányzás) és a *New Public Management* (új közmenedzsment). Az *Ajánlás*ban és annak függelékében így megjelenik a *transzparencia* és *participáció* elveit középpontba helyező jó kormányzás és a *hatékonyság* jelentőségét hirdető új közmenedzsment irányzata is.

Az *Ajánlás* szövege szerint a jó közigazgatást tágabb keretek között lehet csak értelmezni, mivel a jó közigazgatás „a jó kormányzás egyik megnyilvánulása”. Azt „nem csupán a jogi eszközök befolyásolják, hanem a szervezés és az irányítás minőségétől is függ; meg kell felelnie a teljesítmény, a hatékonyság és a társadalom szükségletei szempontjából vett jelentőség követelményeinek”. Utóbbi kívánalmak egyértelműen tükrözik a *New Public Management* hatását is. A fentieket egészíti ki az *Ajánlás* azzal, hogy a tagállamok a jó közigazgatást „olyan szervezeti felépítésen és működésen keresztül segítsék elő, amelyek biztosítják a hatékonyságot, a célszerűséget és az értékarányosságot”. Ezek az elvek a célok egyértelmű megfogalmazását, megvalósításuk ellenőrzését, teljesítménymutatók alkalmazását, megfelelő költségen történő szolgáltatásnyújtást, a legjobb eredményeket biztosító megoldások megkeresését követelik meg a tagállamoktól. Egyértelmű, hogy ez utóbbi követelmények teljesülése az eljárásjogon túl az államháztartási, közszolgálati rendelkezések, belső szabályzatok révén érhető el. Thierry Tanquerel óv attól, hogy a teljesítmény, a hatékonyság általános követelménye háttérbe szorítsa a Londoni Statútum alapvető értékei közé tartozó emberi jogok, a jog uralma és a demokrácia fontosságát. Ugyanakkor elismeri, hogy az *Ajánlás* a tagállamok kormányainak azt tanácsolja, hogy a „jog uralmának elvei és a demokrácia” keretei között segítsék elő a jó közigazgatást – megfelelőképpen kezelve azok jelentőségét.<sup>4</sup>

A függelékben egyértelműen tetten érhető a jó kormányzás követelményére vonatkozóan a részvétel és az átláthatóság alapvető rögzítése. Eltérő a megközelítés azonban a *New Public Management*et illetően. Bár a munkacsoport célul tűzte ki, hogy külön részt szenteljenek az új mellett a jó közmenedzsment alapelveinek, ez – egyrészt a függelék jogi jellegű és a menedzsment politikai jellegű elvárásainak különbsége, másrészt az Európai Tanács tagállamai közszolgálati rendszereinek sokszínűsége miatt – elmaradt.<sup>5</sup>

Az *Ajánlás* és a függelék funkciója – túl a deklaratív jellegű kívánalmak megfogalmazásán – (főleg a függelék esetében) olyan sztenderdek lefektetése, amelyekkel az Európa Tanács tagállamai jogrendszerének összhangban kell lennie. Ez nem jelenti

3. Lásd Philippe GERBER: „Recommendation CM/Rec (2007)7 on good administration” = *Pursuit of Good Administration* (2. lj.) 4.

4. Lásd Thierry TANQUEREL: „Good administration at the service of good governance: safeguarding individual rights and implementing democratic decisions” = *Pursuit of Good Administration* (2. lj.) 5.

5. Lásd GERBER (3. lj.) 9.

annak előírását, hogy szigorú átültetéssel megkettőzzék a nemzeti rendelkezéseket, de felhívják a tagállamokat, hogy biztossítsák az abban foglaltak érvényesülését.<sup>6</sup>

Az *Ajánlással* összefüggésben meg kell vizsgálni, hogy az egyes állampolgárok mennyiben hivatkozhatnak az ún. jó közigazgatáshoz való jogra, hiszen a Parlamenti Közgyűlés 1615. (2003) számú ajánlásában a Miniszteri Bizottságot a jó közigazgatáshoz való jog minta-szövegtervezetének megfogalmazására is felkérte. A Közgyűlés e döntése egyértelműen kapcsolódik az Európai Alapjogi Charta 41. cikkéhez, amely a jó közigazgatáshoz való jogról rendelkezik. Annak az Alapjogi Chartában való megjelenése és a charta sorsának további alakulása egyértelműen összefüggésbe hozható a későbbi *Ajánlás* elfogadásával.<sup>7</sup> Mindemellett az Európai (Unió) Bíróság(a) több döntésében is közvetlenül hivatkozott már a charta 41. cikkére.<sup>8</sup> Az Alapjogi Charta szóhasználata szerinti „megfelelő ügyintézéshez való jog” alapján minden személy ügyét részrehajlás nélkül, tisztességesen, ésszerű időn belül kell elintézni. Ez a jog magában foglalja a meghallgatás, iratbetekintés, nyelvhasználat jogát, az eljáró szervek indoklási kötelezettségét döntéseik meghozatala során és jóvátételi kötelezettségüket a feladatuk teljesítése során okozott károkért.

A munkacsoport tartotta magát Delvolvé professzor véleményéhez, aki szerint, szemben a felsorolt jogosultságokkal, a jó közigazgatáshoz való jog – önmagában – egyénileg nem kényszeríthető ki.<sup>9</sup> A modern közigazgatási jog minimumkövetelményeit foglalja össze, egyes elemei azonban további kidolgozást igényelnek.<sup>10</sup> To-



Justita. A jó kormányzat allegóriája című freskó részlete

6. *Pursuit of Good Administration* (2. lj.) 4.

7. Lásd Diana-Urania GALETTA: „Inhalt und Bedeutung des europäischen Rechts auf eine gute Verwaltung” *Europarecht* 2007/1. 59 és F. ROZSNYAI Krisztina: „A közigazgatási eljárásjog európaizálódása” = FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna (szerk.): *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó 2010) 127.

8. Lásd T-54/99. sz., max.mobil kontra Bizottság ügyben 2002. január 30-án hozott ítélet (EBHT 2002., II-313. o.); C-141/02. P. sz., Bizottság kontra max.mobil ügyben 2005. február 22-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-1283. o.); T-242/02. sz., Sunrider kontra OHIM ügyben 2005. július 13-án hozott ítélet (EBHT 2005., II-2793. o.).

9. Pierre DELVOLVÉ, az Université Paris II – Panthéon-Assas professzora, a varsói konferencia (lásd 2. lj.) fő *rapporteur*-e. Lásd még Marta HIRSCH-ZIEMBINSKA: „The application of the Code of Good Administrative Behaviour by the European institutions” = *Pursuit of Good Administration* (2. lj.) 8.

10. Vö. GALETTA (7. lj.) 59.

vább erősíti ezt maga az *Ajánlás* is, amely a tagállamok kormányait hívja fel (ajánlja számukra), hogy „mindenki érdekében segítsék elő a jó közigazgatáshoz való jogot” – jelezve annak kollektív jellegét. Emellett jelzésértékű az is, hogy a tagállamokkal szembeni politikai értelemben vett kívánalmak között kerül megemlítésre a jó közigazgatáshoz való jog.

Az általános kikényszeríthetőség kapcsán egyéb kérdéseket vetnek fel az Alapjogi Charta rendelkezései. A jó közigazgatáshoz való jogot képező, a fentiekben felsorolt jogosultságokra az Európai Unió intézményeivel, szerveivel, hivatalaival szemben lehet hivatkozni.<sup>11</sup> Ugyanakkor a tagállamok is a charta rendelkezéseinek címzettjei alkalmazási körének szabályozása alapján, amennyiben az EU jogát hajtják végre (közvetett végrehajtás).<sup>12</sup> A kiterjesztő álláspont szerint a charta helyes alkalmazása megköveteli a különbségtétel mellőzését a közvetlen és közvetett végrehajtás között, így adott körülmények között a charta követelményeinek a túlsordulási hatásból (*spillover effect*) fakadóan a tagállami közigazgatásnak is meg kell felelnie.<sup>13</sup>

Másfajta példaként tekinthetünk – általános jelentősége és alkalmazásának széles körű mivolta miatt – a korábban említett *Tisztességes eljárás magatartási kódexére*, amely az *Ajánlás* alapjául is szolgált. 2001-es elfogadásában nagy szerepe volt az akkori európai ombudsmannak, Jacob Södermannnak. A kódex elfogadásának indítványozásakor hangsúlyozta annak szerepét, mivel zsinórmértékül szolgálhat a közösségi hivatalnokok számára, lefektetve, hogy milyen elvárásokat fogalmazhatnak meg velük szemben, valamint a velük kapcsolatba kerülők számára azt, hogy ők mit várhatnak a hivatalnokoktól. Következésképpen alkalmazási köre kiterjed az összes jogviszonyra, amelynek keretében uniós intézmények uniós polgárokkal kerülnek kapcsolatba.<sup>14</sup> Ugyanakkor nem egy általánosan alkalmazott (ombudsmani) kódexről beszélhetünk, hanem azzal összefüggésben kiadott vagy amiatt módosított egyedi szabályzatok összességéről.<sup>15</sup> Bár a fennálló heterogenitás nem feltétlenül támogatandó, ugyanakkor az időközben kialakult gazdag gyakorlat, valamint a kódex meghatározó jelentősége az egyéb szabályzatokkal szemben rávilágít az évtizedes ombudsmani tevékenység jelentőségére, amely szorgalmazta annak folyamatos alkalmazását.

Az *Ajánlás* szerepe a hagyományosan zárt nemzeti közigazgatási (eljárásjogi) szabályozással összefüggésben az, hogy a jó kormányzás keretei között sztenderdeket fektessen le a tagállamok számára, miképp biztosítsák a jó közigazgatást. Az Európa Tanács korábbi közigazgatási (eljárásjogi) tárgyú ajánlásaihoz képest – az egyes államokkal szemben támasztott komplexebb politikai, társadalmi, jogi követelmények megfogalmazása miatt, másrészt a szélesebb körű hatályából fakadóan – jelentősebb előrelépésnek tekinthető. Meghatározó szerepének elnyerését ugyanakkor hátráltatja a modellegezmény relatív konkrétsága, és annak a közegnek a hiánya, amelyben közvetlen alkalmazásával, értelmezésével folyamatos fejlesztése biztosítva lenne.

11. Alapjogi Charta 41. cikk (1) bekezdés.

12. Alapjogi Charta 51. cikk (1) bekezdés.

13. Lásd GALETTA (7. lj.) 80.

14. Lásd GERBER (3. lj.) 3.

15. Vö. HIRSCH-ZIEMBISKA (9. lj.) 5.

# PRO PUBLICO BONO



ÁLLAM- ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZEMLE

	<i>Lectori salutem! • Beköszöntő • A közjóról – a Pro Publico Bono elé</i>	3
tanulmány	TAMÁS ANDRÁS • Közigazgatás és rendeletalkotás	17
	IMRE MIKLÓS • A társadalmi koordinációs mechanizmusok változása és az állam gazdasági szerepe	29
	SZALAI ANDRÁS • Egyensúly helyett ellensúly I. Az államfő mint a parlamentáris kormány ellensúlya	39
	SZABÓ MÁTÉ CSABA • A kaktuszfüggönyön túl. A guantánamói amerikai haditengerészeti támaszpont története	50
	TÖRÖK GÁBOR • A lenézés ára. Kereskedelmi jog és globalizáció	62
szemle	†LÓRINCZ LAJOS • A közigazgatás átrendezésének aktuális kérdései	67
	GYÖRGY ISTVÁN • A közszolgálat Lőrincz Lajos munkásságában	72
szakmai fórum	BUDAI BALÁZS BENJÁMIN • A közigazgatási modernizáció „hívószavai”	77
kitekintés	TÓTH MIHÁLY • Az 1996. évi ukrán alkotmány megszületése	85
dokumentum	A jó közigazgatás. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága CM/Rec(2007)7. számú ajánlása és függeléke	97
	SZEGEDI LÁSZLÓ • Az Európa Tanács jó közigazgatásról szóló ajánlásának magyar szövegéhez	105
képzés	DOBOS ÁGOTA • Közszolgálati akadémia az Amerikai Egyesült Államokban	109
recenzió	BOROS ANITA • A magyar közigazgatás története egy német jogtudós szemével	116
	STIPTA ISTVÁN • A Habsburg Monarchia a jogállamiság útján?	128
hírek	„E-közigazgatás” – karközi előadói nap • „Alkotmányozás a szomszédoknál” konferenciák • Könyvbemutató a BCE Közigazgatás-tudományi Karán	132
	<i>Az illusztrációkról • E számunk szerzői • Szerzőinkhez</i>	140

2011.1

# PRO PUBLICO BONO

Állam- és közigazgatás-tudományi szemle

A BCE KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI KARÁNAK FOLYÓIRATA

## szerkesztőbizottság

A szerkesztőbizottság társelnökei: *Máthé Gábor* • *Tamás András*

A szerkesztőbizottság tagjai: az alapító intézmény képviselőjeként *Imre Miklós* dékán |

Az alapító intézmény tanszékeinek vezetőjeként *Horváth Katalin* • *Jenei Ágnes* • *Kánai Mariann* • *Maiyalehné Gregóczy Etelka* • *P. Szabó Sándor* • *Takács Albert* • *Tőzsa István* • *Török Gábor* |

A társfinanszírozó képviselőjeként *Bordás Mária*, a Corvinus Alapítvány elnöke

Az alapító intézmény által felkért külső szakemberek: *Jan Bárta*, Prága (Cseh Tudományos Akadémia) • *Daniel Klimovský*, Kassa (Szlovák Műszaki Egyetem) • *Zdenek Koudelka*, Brno (Masaryk Egyetem) • *Herbert Küpper*, Regensburg (Institut für Ostrecht) • *Walter Maier*,

Ludwigsburg (Ludwigsburgi Közigazgatás-tudományi és Pénzügyi Főiskola) • *Daniel Szergej Naumov*, Szaratov (P. A. Sztolipin Volga-menti Közszolgálati Akadémia) • *Igor Palúš*, Kassa (Pavol Jozef Safárik Egyetem) • *Ewa Poplawska*, Varsó (Lengyel Tudományos Akadémia) •

*Tóth Mihály*, Kijev (Ukrán Nemzeti Tudományos Akadémia) • *Jan Ziekow*, Speyer (Német Közigazgatási Kutatóintézet)

## szerkesztőség

Felelős szerkesztő: *Takács Péter*

Szerkesztők: *Boros Anita* • *Egedy Gergely* • *Halász Iván* • *Hollán Miklós*

Olvasószerkesztő: *Bodnár Kriszta*

Dokumentáció: *Orosz Ágnes* | Szerkesztőségi titkár: *Kristó Katalin*

## a szerkesztőség címe

Pro Publico Bono Szerkesztősége

BCE Közigazgatás-tudományi Kar | Budapest, XI. kerület, Ménesi út 5.

*Levelezési cím* • 1519 Budapest, Pf. 275. | *Közvetlenül* • BCE Közigazgatás-tudományi Kar,

1118 Budapest, Ménesi út 5. IV. em. 415. | *E-mail* • [propublicobono2011@gmail.com](mailto:propublicobono2011@gmail.com)

*Digitális változat* • Pro Publico Bono Online | [www.propublicobono.hu](http://www.propublicobono.hu)

A borító Ambrogio Lorenzetti *A jó kormányzat allegóriája* című freskója (Siena, Városháza [Palazzo Pubblico], 1337–1340) felhasználásával készült

Felelős kiadó: Imre Miklós, a BCE Közigazgatás-tudományi Karának dékánja

A lap tipográfiai arculatát Környei Anikó tervezte

Tördelő: Lipót Éva

Nyomdai munkálatok: Robinco Kft.

ISSN 2062-7165